



urbe. Revista Brasileira de Gestão

Urbana

ISSN: 2175-3369

urbe@pucpr.br

Pontifícia Universidade Católica do
Paraná
Brasil

Denaldi, Rosana; Brajato, Dânia; Cabral de Souza, Claudia Virginia; Botelho Frota,
Henrique

A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)
urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, 2017, pp. 172-
186

Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193150589002>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)

The application of the Compulsory Subdivision, Building or Utilization of Land (CSBU)

Rosana Denaldi^[a], Dânia Brajato^[a], Claudia Virginia Cabral de Souza^[a], Henrique Botelho Frota^[b]

^[a] Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André, SP, Brasil

^[b] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil

Resumo

Este trabalho trata da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), um dos principais instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade para fazer cumprir a função social da propriedade urbana. Apresentam-se os resultados de uma pesquisa realizada em 2014 que, tomando como objeto de análise oito municípios que experimentaram a aplicação do instrumento após a edição do Estatuto da Cidade, identificou as estratégias e os procedimentos administrativos adotados na implementação do PEUC. A pesquisa revela a importância de definição de uma estratégia espaço-temporal que dirija a aplicação do instrumento para que sua finalidade de ordenamento do território e de democratização do acesso à terra seja cumprida. Em parte dos municípios, o PEUC não dialoga com as condições de infraestrutura urbana e a demanda para a utilização do conjunto notificado. Além disso, há poucos casos de combinação do PEUC com outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Conclui-se que o planejamento e a gestão da aplicação do PEUC, destacando-se os procedimentos de monitoramento e de controle das ações pós-notificação, bastante complexos, não têm recebido a devida atenção dos gestores municipais, o que dificulta ainda mais o alcance dos objetivos do instrumento.

Palavras-chave: PEUC. Plano diretor. Estatuto da Cidade. Direito urbanístico.

Abstract

This paper provides an analysis regarding the application of Compulsory Subdivision, Building or Utilization of Land (CSBU), one of the main urban planning instruments foreseen in the constitution of 1988 and in the City Statute in order to comply with the social function of urban property. It presents the results of a research concluded in 2014 that was based on the analysis of eight municipalities that have experimented this instrument after the approval of the City Statute, identifying strategies and administrative procedures that were adopted while implementing CSBU. Our research reveals a key role of defining a space-temporal strategy that provides a guiding framework for the application of the instrument, in order to reach its objectives in terms of territorial

RD é doutora em Arquitetura e Urbanismo, professora da UFABC, e-mail: denaldi.rosana@gmail.com

DB é doutoranda em Planejamento e Gestão do Território (UFABC), e-mail: dania.brajato@gmail.com

CVCS é doutoranda em Planejamento e Gestão do Território (UFABC), e-mail: claudia.vcs2013@gmail.com

HBF é mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará, e-mail: henriquebfrt@yahoo.com.br

organization and the democratization of access to land. In some of the municipalities, CSBU does not articulate with the infrastructure conditions and the demand for an effective utilization of the total land areas that have been notified. Moreover, there are few cases where CSBU has been combined with other urban planning instruments, for example special low-income housing zones. In conclusion, by arguing that the planning and management of the application of CSBU, in particular procedures related with the monitoring and controlling of activities after the notification of land, which is marked by complexities, has not been received the proper attention from municipal managers, therefore generating additional challenges for reaching the instrument's objectives.

Keywords: CSBU. Master plan. City Statute. Urban law.

Introdução

Este trabalho apresenta os resultados de pesquisa desenvolvida pelos autores, a qual trata da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) no Brasil (Denaldi et al., 2015). A pesquisa teve como objetivo identificar o universo de municípios que experimentou a aplicação do PEUC e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, além de analisar as estratégias de regulamentação e de aplicação dos instrumentos.

O PEUC e seus sucedâneos, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (desapropriação-sanção), foram previstos na Constituição Federal (CF) de 1988 e, posteriormente, regulamentados pelo Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

O PEUC impõe a obrigação para que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados em determinado prazo de tempo. Essa obrigação compulsória, estabelecida pelo Poder Público Municipal aos proprietários de imóveis urbanos, sustenta-se em uma concepção de função social segundo a qual o direito de propriedade não pode ser exercido exclusivamente para atender ao interesse individual do proprietário, desconsiderando o interesse da coletividade.

Para Saule (2007, p. 42),

[...] como meio de atender à função social da propriedade na formulação e implementação das políticas urbanas, deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade, e sobre os interesses especulativos.

Essa conquista legislativa é resultado, em grande medida, da retomada do projeto de Reforma Urbana pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Vários autores registram que a origem desse projeto remonta os anos de 1960 (Maricato, 2010; Bassul, 2010; Souza, 2013; Santo Amore, 2013). Maricato (2010, p. 17) destaca que a primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, formulada no Seminário do Quitandinha, no ano de 1963, “[...] incorporou o conceito de propriedade ociosa como ilegítima, a partir da cultura herdada do projeto de reforma agrária” e que “[...] nessa proposta, uma das raízes do Estatuto da Cidade, a questão da terra era vista como central para a transformação que o país demandava”. A especulação imobiliária era então qualificada como “[...] inimiga da Reforma Urbana e contra ela deveriam ser adotadas medidas de cerceamento” (Serran, 1976 apud Santo Amore, 2013, p. 26). O avanço desse projeto foi interrompido pela instauração da Ditadura Militar, em 1964¹. A partir da década de 1980, no contexto de intensa urbanização, agravamento dos problemas urbanos e enfraquecimento do regime militar, constituiu-se o MNRU, que unificou as demandas e as lutas pelo direito à cidade, contra a ditadura e pela redemocratização do país (Maricato, 2011)². Para Souza (2013, p. 158), nesse momento, amadureceu a concepção progressista da Reforma Urbana:

[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivo e universalista, voltado para [...] reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma democratização do planejamento e da gestão das cidades

¹ Durante o Regime Militar, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) elaborou o Projeto de Lei nº 775/1983, que já trazia como diretriz a adequação da propriedade imobiliária à sua função social, além de instrumentos antiespeculativos como a edificação compulsória e o IPTU progressivo.

² O MNRU era formado, inicialmente, por setores progressistas da igreja católica, por setores não governamentais, além de lideranças e técnicos de assessoria dos movimentos sociais urbanos.

(objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados).

O processo de redemocratização iniciado em 1985 contou com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Durante a discussão da nova CF, o MNRU elaborou uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, pautada pela democratização do acesso à terra e à moradia, e por um modelo democrático de planejamento e gestão urbanos, em contestação ao modelo predominante no país: tecnocrático e excludente.

A Emenda Popular resultou na inserção do capítulo sobre Política Urbana na CF de 1988. Por meio do art. 182, a CF definiu: (i) o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, (ii) que o Plano Diretor estabelecesse as exigências fundamentais de ordenação do solo para o cumprimento da função social da propriedade urbana e (iii) sanções sucessivas para os proprietários de imóveis urbanos ociosos, isto é, a aplicação do PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção. Na condição de marco referencial que regulamentou o capítulo constitucional sobre Política Urbana a fim de tornar eficazes seus dispositivos, a aprovação do EC em 2001 consolidou parte das propostas do MNRU e forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana: regulamentou um conjunto de instrumentos voltados ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, dentre os quais o PEUC e seus sucedâneos.

Sobre a tramitação legislativa do EC, Bassul (2010, p. 86) relata que o projeto de lei que resultou no EC passou do conflito à unanimidade:

Em grande medida, a circunstância da aprovação unânime do Estatuto da Cidade pode ser atribuída aos efeitos do longo tempo, 12 anos, decorrido entre a formulação e a aprovação da nova lei. Nesse período, boa parte dos instrumentos incluídos no Estatuto já vinha sendo posta em prática pelos municípios anteriormente à aprovação da norma federal, com resultados considerados estimulantes pelo capital imobiliário, o que constituiu, sem dúvida, importante fator de diminuição do grau de restrições que esse segmento econômico fazia ao projeto.

Nesse contexto, o EC pode servir para propósitos contraditórios: ao mesmo tempo que pode contribuir

para viabilizar propostas da plataforma da Reforma Urbana, também pode ser aplicado para atender a interesses do mercado imobiliário. Faria (2013, p. 18) afirma que

[...] a aplicação dos instrumentos não está vinculada ‘geneticamente’ à reversão de processos de especulação imobiliária próprios da lógica capitalista das cidades, mas, ao contrário, pode ser funcional a esses processos.

A pesquisa realizada indica que duas questões se colocam no cenário de implementação da política urbana pós-EC: a “não aplicação” dos instrumentos e a sua eficácia, se aplicados, para cumprir as finalidades para as quais foram concebidos, com inspiração no ideário da Reforma Urbana.

O EC reforçou a obrigatoriedade de os municípios aprovarem ou revisarem seus Planos Diretores, buscando incorporar os princípios e os instrumentos de política urbana instituídos pela legislação federal, o que levou a um aumento do número de novos Planos no país. Estudo realizado por Santos & Montandon (2011) revela que, em 2009, 87% dos 1.644 municípios com mais de 20 mil habitantes declararam ter Plano Diretor. Entretanto, a maioria ainda não estava aplicando os instrumentos que fazem cumprir a função social da propriedade, ou por não ter conseguido incorporá-los ao Plano, ou porque não são autoaplicáveis, isto é, sua aplicação depende de legislação complementar ainda não aprovada.

Esse cenário relaciona-se com a dificuldade do Estado em limitar os ganhos especulativos fundiários na sociedade patrimonialista brasileira e com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano. Ferreira (2009) lembra que, para aplicar os instrumentos do EC, são necessárias mudanças na esfera política que permitam que o Estado assuma o papel de indutor do crescimento segundo o interesse público.

Entretanto, a compreensão desse impasse da “não aplicação” é apenas uma das questões investigativas relacionadas aos instrumentos previstos no EC e, em especial, com o PEUC e IPTU progressivo no tempo. Outras questões merecem ser estudadas: Em quais contextos se ampliam as possibilidades de alcance de suas finalidades? Quais as dificuldades de aplicação e alternativas para superá-las?

Considerando o papel estratégico do instrumento para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, é importante conhecer e avaliar os casos de municípios que iniciaram a aplicação do PEUC.

Tabela 1 - Municípios que aplicaram o PEUC: demografia e território

| Município | População (IBGE, 2010) | Taxa média geométrica de crescimento 2000/2010 | Área da unidade territorial (km ²) | Densidade demográfica (hab/ha) | Índice de urbanização |
|----------------------------|---------------------------|---|---|--------------------------------------|--------------------------|
| Curitiba (PR) | 1.751.907 | 0,99% | 435,036 | 40,27 | 100,00% |
| Diadema (SP) | 386.089 | 0,88% | 30,732 | 125,36 | 100,00% |
| Goiânia (GO) | 1.302.001 | 1,74% | 729,018 | 17,76 | 99,62% |
| Maringá (PR) | 357.077 | 2,15% | 487,052 | 7,33 | 98,20% |
| Palmas (TO) | 228.332 | 2,11% | 2.218,943 | 1,02 | 97,11% |
| Santo André (SP) | 676.407 | 0,41% | 175,782 | 38,48 | 100,00% |
| São Bernardo do Campo (SP) | 765.463 | 0,85% | 409,508 | 18,69 | 98,33% |
| São Paulo (SP) | 11.253.503 | 0,76% | 1.521,110 | 73,98 | 99,10% |

Fonte: IBGE (2010).

O panorama de aplicação do PEUC

A despeito da importância do PEUC e de sua previsão em parte significativa dos novos Planos Diretores, há poucos registros de experiências relacionadas à aplicação desse instrumento no país. Os resultados da pesquisa revelam que até janeiro de 2014, dentre os municípios com população superior a 100 mil habitantes, 25 regulamentaram o PEUC e apenas 8 iniciaram sua aplicação: Curitiba (PR), Maringá (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), Santo André (SP), Diadema (SP), São Bernardo do Campo (SP) e São Paulo (SP). A Tabela 1 registra os dados relacionados à demografia e ao território desses municípios. Em relação ao IPTU progressivo no tempo, a pesquisa identificou seu lançamento apenas em Maringá e São Bernardo do Campo.

Esse foi considerado o “universo provável” de municípios que aplicaram os instrumentos do PEUC e do IPTU progressivo no tempo até o final de 2014. A Tabela 2 traz o panorama de aplicação dos instrumentos até final de 2014.

O município de *Santo André* tornou-se referência por ter sido pioneiro na aplicação do PEUC, iniciada em 2006³. Porém a experiência foi interrompida em 2008, em decorrência da alternância política administrativa. No período, foram notificados 66 imóveis não edificados ou subutilizados, com o equivalente em área a 2,3 milhões de metros quadrados. Entretanto, a

inexistência de lei específica regulamentando o IPTU progressivo no tempo impossibilitou a utilização do instrumento. Até final de 2014, o município não havia retomado a aplicação do PEUC.

Diadema, no ano de 2007, notificou seis imóveis considerados em situação de “subutilização ocupacional”⁴, nos termos do Plano Diretor então vigente (Bossi, 2009, p. 84), que considerava como tal imóveis edificados com aproveitamento superior a 10% do índice permitido para a zona, no caso da edificação ser utilizada em percentual inferior a 10% da área construída total⁵. Dos seis imóveis notificados, dois cumpriram a obrigação na sequência da notificação; os demais, embora não tenham atendido às exigências do PEUC, não sofreram a progressividade do IPTU, uma vez que não havia lei específica regulamentando o instrumento (Bossi, 2009, p. 84-85).

O município de *Curitiba*, igualmente, notificou apenas seis edificações não utilizadas, entre 2009 e 2010⁶, localizadas no centro histórico, na área do Projeto Centro Vivo, que mobilizou investimentos públicos e privados em obras de infraestrutura, restauração, paisagismo e segurança. Os seis imóveis,

⁴A subutilização ocupacional é um critério complexo de enquadramento: denomina-se subutilização, mas, na verdade, trata-se de não utilização.

⁵A aplicação do PEUC ocorreu durante o segundo mandato de José de Fillipi (2005 a 2008), do PT.

⁶Durante esse período, Curitiba foi administrada por Beto Richa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e por Luciano Ducci, do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

³No segundo mandato de João Avamileno (2005 a 2008), do Partido dos Trabalhadores (PT).

Tabela 2 - Aplicação do PEUC até final de 2014

| MUNICÍPIO | IMÓVEIS NOTIFICADOS | | NOTIFICAÇÕES AVERBADAS | IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: LANÇAMENTOS | |
|----------------------------|---------------------|-----------|------------------------|--|---------|
| | Nº | Período | | Nº | Período |
| Curitiba (PR) | 6 | 2011 | - | - | - |
| Diadema (SP) | 6 | 2007 | - | - | - |
| Goiânia (GO) | 68 | 2011 | - | - | - |
| | 1446 | 2014 | - | - | - |
| Maringá (PR) | 105 | 2009 | | | |
| | 600 | 2012-2013 | 705 | 47 | 2014 |
| Palmas (TO) | 250 | 2011 | - | - | - |
| | 463 | 2013 | - | - | - |
| Santo André (SP) | 66 | 2006-2008 | 16 | - | - |
| São Bernardo do Campo (SP) | 150 | 2013-2014 | 49 | 27 | 2015 |
| São Paulo (SP) | 77 | 2014 | - | - | - |

Fonte: Denaldi et al. (2015).

concentrados em um mesmo logradouro que já havia recebido obras de revitalização, mantinham-se degradados e abandonados, razão pela qual foram feitas as notificações para utilização compulsória. Faria (2013) observa que a aplicação do PEUC em Curitiba não está relacionada ao objetivo do instrumento – o combate à especulação imobiliária. Ao contrário, segundo o autor, a finalidade era “[...] desobstruir os processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas” (Faria, 2013, p. 12).

Goiânia realizou 68 notificações em 2011, mas suspendeu o processo, uma vez que houve questionamentos dos proprietários e, inclusive, ações judiciais contra o município. Diante da repercussão negativa, as notificações foram canceladas⁷. No final de 2014, o processo de aplicação do PEUC foi reiniciado, com a realização de 1.446 notificações⁸.

No caso de Palmas, as primeiras notificações, em um total de 250, ocorreram no ano de 2011 sob a responsabilidade integral da Secretaria Municipal de

Finanças⁹. O procedimento, entretanto, apresentou inúmeras irregularidades, como a ausência de notificação pessoal, a precária identificação dos imóveis, a inexistência de processos administrativos individualizados e de averbação das notificações. Por essa razão, a própria Prefeitura tomou a iniciativa de cancelar as notificações realizadas. A ação foi retomada na gestão seguinte, contando com maior envolvimento da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano¹⁰. Após um levantamento de 1.500 imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados, foram efetuadas 463 notificações em dezembro de 2013. No ano de 2014, os imóveis estavam sendo monitorados para verificação do cumprimento do prazo para apresentação de projeto perante o órgão municipal competente.

O município de Maringá, no período de 2009 a 2013, notificou em duas etapas cerca de 700 proprietários de imóveis ociosos, não edificados ou subutilizados. Esse conjunto de imóveis somava 14,5 milhões de metros quadrados, cerca de 10% da área urbana do município¹¹. Do conjunto de 105 imóveis notificados em 2009, 47 permaneciam sancionados com a cobrança

⁷Foram recebidas oito contestações formais de proprietários notificados, com a alegação da existência de projetos em análise no município. Todas foram deferidas. As demais 60 notificações enfrentaram resistências políticas, inclusive do Ministério Público, que questionou a competência do município para notificar.

⁸As duas etapas de aplicação do PEUC ocorreram durante a gestão de Paulo de Siqueira Garcia, do PT, que administra Goiânia desde 2010.

⁹No segundo mandato de Raul Filho (2009 a 2012), do PT.

¹⁰Durante a gestão de Carlos Amastha, do Partido Progressista (PP), eleito para o mandato 2013-2016.

¹¹Sobre a aplicação do PEUC no município de Maringá, ver Brajato (2015).

de IPTU progressivo no tempo, no exercício fiscal de 2014¹².

Em *São Bernardo do Campo*, entre os anos de 2013 e 2014, foram notificados 150 imóveis, totalizando aproximadamente 1,5 milhão de metros quadrados¹³. Dos 33 imóveis notificados em 2013, 27 sofreram lançamento de IPTU progressivo no tempo no ano de 2015.

São Paulo iniciou as notificações em novembro de 2014¹⁴. Embora recente, a experiência se destacou pela importância do município no cenário nacional e por priorizar a notificação de edificações não utilizadas na área central. Até final de 2014, foram notificados 77 imóveis.

Em resumo, a pesquisa revela que a maior parte dos casos de aplicação do PEUC refere-se a experiências interrompidas (*Santo André, Diadema e Curitiba*) ou retomadas após um período de interrupção (*Goiânia e Palmas*). O caso de *São Paulo*, capital, é recente. Nesse panorama, os municípios que mais avançaram no país foram *Maringá* e *São Bernardo do Campo*, pois a aplicação do PEUC, de forma ininterrupta, possibilitou que atingissem o estágio de aplicação do IPTU progressivo no tempo.

A finalidade de aplicação do PEUC

O PEUC foi concebido com o objetivo de fazer com que a propriedade privada se submeta à função social. A aplicação do instrumento tem como finalidades: (i) inibir a retenção especulativa do imóvel urbano, (ii) promover o ordenamento territorial e (iii) democratizar o acesso à terra, de forma a favorecer a disponibilização de áreas para provisão habitacional de interesse social.

A retenção especulativa de imóveis urbanos é observada tanto em municípios localizados em regiões metropolitanas, com alta densidade demográfica e

escassez de vazios urbanos, como no caso de municípios de médio porte localizados em áreas interioranas. Espera-se que, nesses casos, a correção de conduta dos proprietários, decorrente da aplicação do PEUC, resulte na ampliação da oferta de imóveis localizados em áreas infraestruturadas. Entretanto, essa é uma questão que a pesquisa não conseguiu avaliar. O número de municípios que aplicam ou aplicaram o PEUC é pequeno e, na maioria dos casos, o tempo de maturação da experiência é insuficiente para uma avaliação de resultados.

A finalidade de promover o ordenamento territorial não é menos importante. O instrumento pode ser utilizado para orientar o crescimento ou o adensamento de determinadas zonas urbanas, tendo como objetivos: (i) inibir o espraiamento da cidade, otimizando a infraestrutura instalada, e (ii) evitar o crescimento da malha urbana em direção a áreas ambientalmente frágeis, com características fisiográficas desfavoráveis ou que abriguem atividades agropecuárias.

No caso do município de *Santo André*, uma das finalidades de aplicação do PEUC era estimular a ocupação e a reconversão de uso na Zona de Reestruturação Urbana (ZRU) e favorecer a viabilização do *Projeto Eixo Tamanduatehy*, de forma a induzir a disponibilização dos imóveis nessa região. Para isso, o município escalonou as notificações e priorizou a aplicação do PEUC nas áreas localizadas no *Eixo Tamanduatehy*, que corresponde à ZRU definida pelo Plano Diretor Participativo (Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004)¹⁵. Na primeira etapa, foram notificados aproximadamente 1,2 milhão de metros quadrados nessa região do Eixo, o equivalente a pouco mais de 63% do universo de cerca de 2 milhões de metros quadrados notificados na etapa, em todo o município.

Outra importante finalidade de aplicação do instrumento é a inibição do espraiamento do tecido urbano, especialmente em cidades onde as densidades demográfica e construtiva não são elevadas. Entretanto, observou-se que nem sempre os municípios aplicam

¹² A aplicação do PEUC teve início no segundo mandato de Silvio Barros II, à época filiado ao PP e, atualmente, ao Partido Humanista da Solidariedade (PHS). O ex-prefeito governou Maringá de 2005 a 2012 e elegeu seu sucessor, Carlos Pupin, do PP, para a gestão 2013-2016.

¹³ Durante o segundo mandato de Luiz Marinho, do PT, que administra a cidade desde 2009.

¹⁴ Na gestão de Fernando Haddad, do PT, eleito para o mandato 2013-2016.

¹⁵ O *Eixo Tamanduatehy* é uma área de conformação linear, com mais de 10 km de extensão, que abrange quadras lindeiras com o Rio Tamanduateí, com a linha férrea (antiga Ferrovia Santos-Jundiaí) e com a Avenida dos Estados, que liga o município ao centro da capital do Estado. No período de elaboração do Plano Diretor, observou-se a presença de muitos vazios urbanos, assim como de grandes galpões e pátios industriais abandonados (Souza & Uemura, 2012).

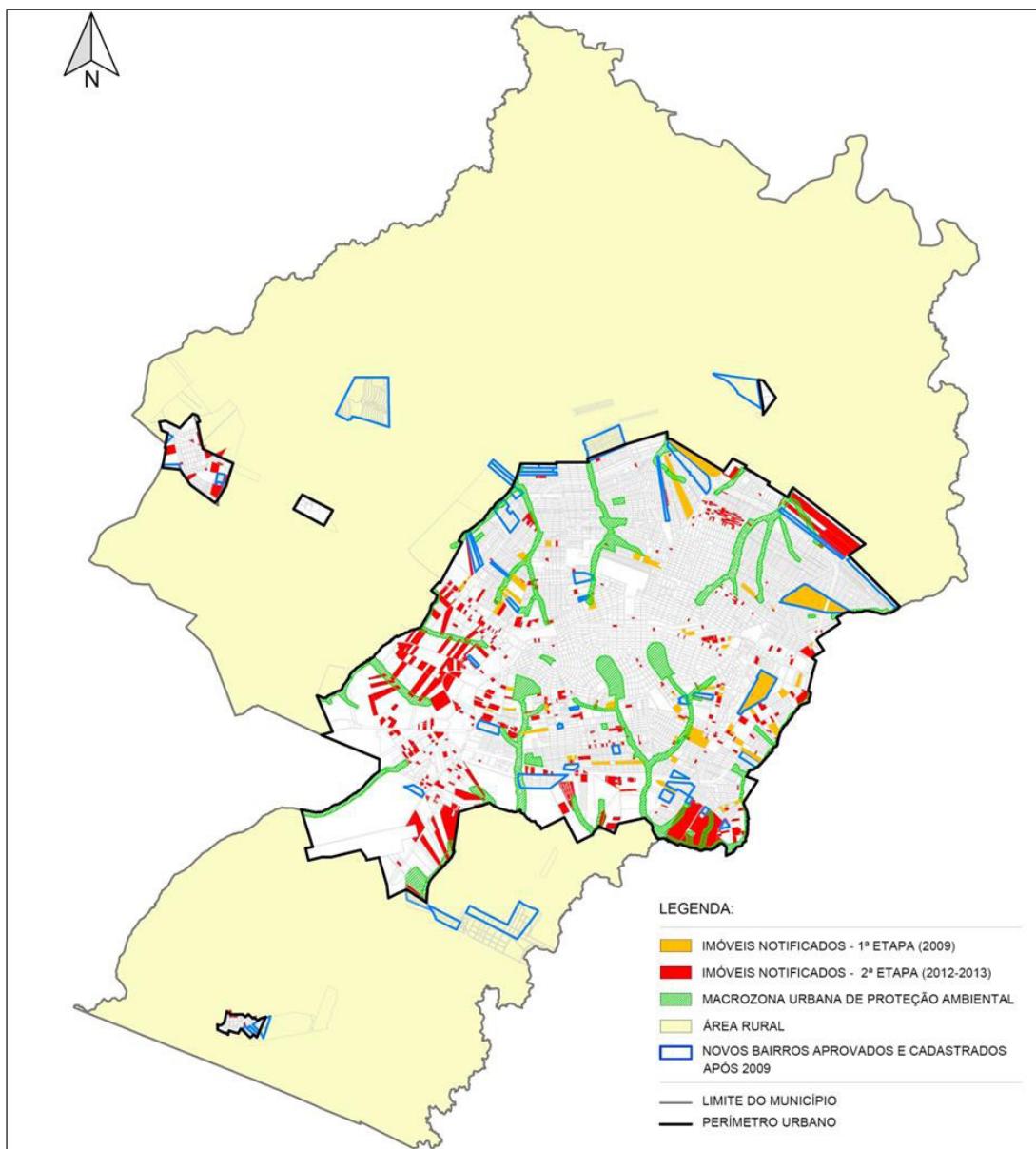


Figura 1 - Áreas notificadas para PEUC na 1^a e 2^a etapas em Maringá (PR)

Fonte: Denaldi et al. (2015).

o instrumento com tal propósito. O exemplo mais relevante dessa situação é o município de Maringá, com área urbana de 128 km² e população total de 357.077 habitantes. No perímetro urbano, há um número expressivo de vazios – glebas não parceladas e lotes não edificados – em bairros consolidados. Como mencionado anteriormente, Maringá notificou cerca de 700 imóveis para PEUC em duas etapas (Figura 1).

Na segunda etapa, o conjunto notificado de 600 imóveis, com área total de quase 10,3 milhões de metros quadrados, abarcou também imóveis na *Macrozona Urbana de Ocupação Imediata*, que corresponde à

antiga *Macrozona Urbana de Contenção*, região mais periférica da zona urbana, em transição com as áreas rurais¹⁶. Nessa Macrozona, foram notificadas 68 áreas,

¹⁶ Em 2010, o Plano Diretor aprovado em 2006 passou por revisão que introduziu uma mudança significativa no ordenamento territorial vigente: a Macrozona Urbana de Contenção foi transformada em Macrozona Urbana de Ocupação Imediata. De acordo com o novo macrozoneamento proposto, os objetivos estabelecidos consistem no incentivo direto à ocupação dessa porção do território, inicialmente destinada à contenção da malha urbana.

que somavam, aproximadamente, 5 milhões de metros quadrados. A utilização do PEUC, nesses casos, pode induzir à dispersão da malha urbana, o que contraria a finalidade de combater o espraiamento da cidade.

No caso de *Palmas*, é importante destacar que a cidade foi fundada há poucas décadas, somente após a criação do Estado de Tocantins pela Constituição de 1988. O planejamento da cidade foi inspirado no plano-piloto de Brasília, e sua ocupação foi fortemente induzida pela ação do governo estadual, o qual promoveu inúmeras desapropriações de terras para vendê-las a empreendedores. Verifica-se, em razão disso, um grande acúmulo de imóveis em propriedade de poucas empresas, as quais os utilizam para retenção especulativa, inclusive na região central da cidade. No entanto, essa ação governamental resultou em uma política de segregação territorial, impedindo a população de baixa renda de ocupar a área central planejada. A dimensão da área urbana revela-se excessiva diante da capacidade de ocupação do território. Há grandes distâncias entre as áreas periféricas e o centro da cidade, entre as quais se localizam muitos

imóveis vazios e não parcelados. A distribuição dos imóveis notificáveis no território, porém, não está relacionada a uma estratégia de adensamento da área central e infraestruturada da cidade.

A aplicação do PEUC também pode favorecer a destinação de imóveis para Habitação de Interesse Social (HIS), principalmente se for articulada com outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

O município de *São Bernardo do Campo* priorizou a notificação de imóveis localizados nas ZEIS 2, que, segundo o Plano Diretor (*São Bernardo do Campo*, 2011), são constituídas por áreas não edificadas ou subutilizadas destinadas à produção de HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP). Nesse caso, foram identificados em todo o perímetro urbano, 547 imóveis notificáveis, com o equivalente em área cerca de 6,2 milhões de metros quadrados. O município notificou até final de 2014 um total de 150 imóveis, dos quais 26 deles eram ZEIS 2 (Figura 2) e perfaziam pouco mais de 650 mil metros quadrados.

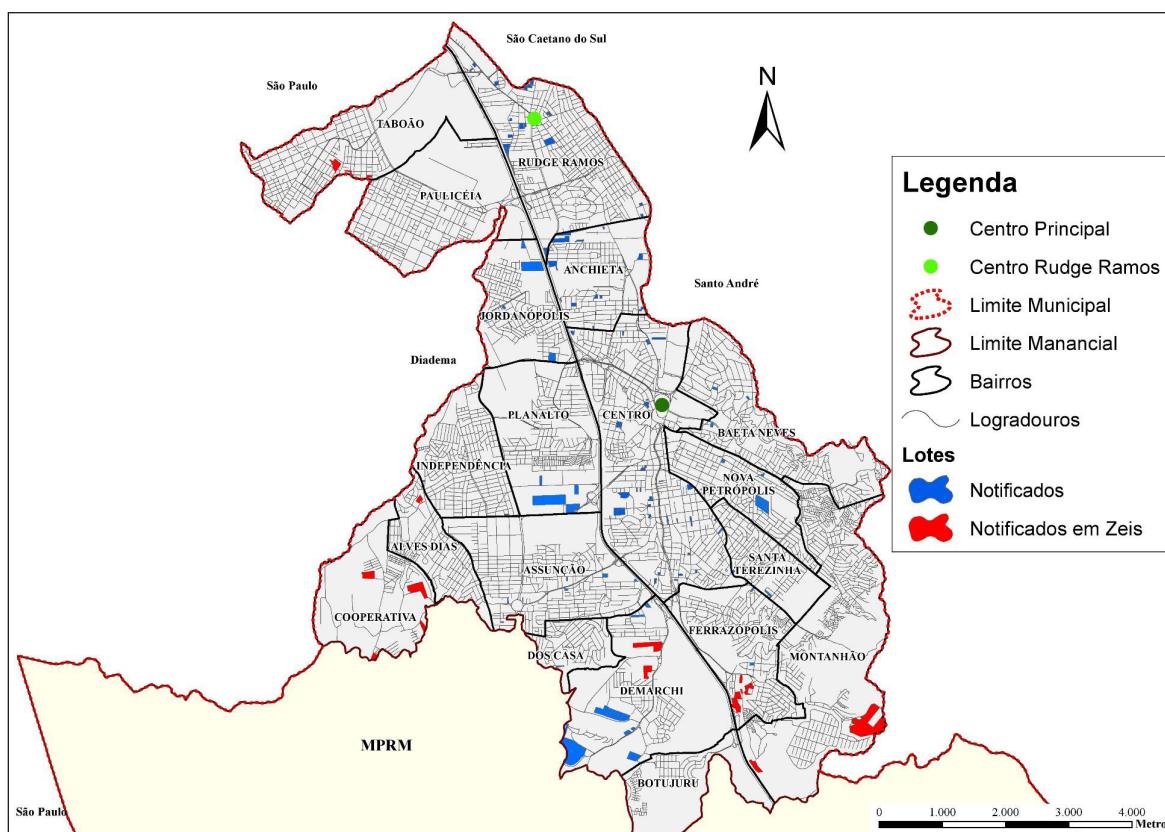


Figura 2 - Áreas notificadas em ZEIS, em São Bernardo do Campo (SP)

Fonte: Denaldi et al. (2015).

A finalidade de notificação de imóveis localizados em ZEIS é facilitar, por meio da sobreposição de instrumentos urbanísticos, a disponibilização de áreas para produção de conjuntos habitacionais. A delimitação como Zonas Especiais restringe seu uso à HIS, e, ao mesmo tempo, a notificação para PEUC impõe a obrigação de dar uso em determinado prazo. Dessa forma, faz-se um forte direcionamento da propriedade imobiliária.

O município de *São Paulo* também escalonou as notificações para PEUC, priorizando as áreas delimitadas como ZEIS 2, 3 e 5 e as áreas localizadas nos perímetros das Operações Urbanas Centro e Água Branca¹⁷. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, *São Paulo* apresentava 290.317 domicílios vagos¹⁸, a maioria localizada na região central da cidade. O programa Renova Centro, desenvolvido pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), objetiva produzir HIS e HMP por meio de desapropriação e adaptação de imóveis (*retrofit*). A articulação desse tipo de programa com a aplicação do PEUC pode ampliar as possibilidades de destinação dos referidos imóveis para HIS.

Apesar da relevância para a democratização do acesso à terra e à moradia, apenas Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo aplicaram o PEUC em áreas gravadas como ZEIS. Não se observou esse procedimento nos demais municípios.

A decisão de aplicação dos instrumentos do EC deve ser tomada a partir da leitura da dinâmica socioeconômica e demográfica da cidade e da identificação dos problemas urbanos e ambientais.

¹⁷ De acordo com o Plano Diretor, as ZEIS 2 são glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS); as ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados, localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, com boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover EHIS; as ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

¹⁸ Vale ressaltar que o imóvel classificado como “vago” pelo IBGE não é, necessariamente, notificável para PEUC, uma vez que pode não cumprir exigências como área de abrangência de aplicação do instrumento, tempo de ociosidade, tipologia etc.

Nesse sentido, a estratégia pode diferenciar-se em função da tipologia da cidade, de sua inserção na rede urbana brasileira¹⁹, das características do meio físico, assim como da dinâmica urbano-econômica e imobiliária local.

No caso do PEUC, é necessário definir uma estratégia espaço-temporal que dialogue com as condições de infraestrutura urbana e com a demanda de utilização dos imóveis ociosos, conforme a especificidade de cada município. Há casos em que se justifica delimitar várias zonas urbanas e outros em que a aplicação do PEUC deve restringir-se a poucos setores.

Entretanto, vários Planos Diretores definem, simplesmente, que o PEUC é aplicável em toda a área urbana do município, o que revela, quase sempre, a ausência de leitura do território e a inexistência de estratégia que indique em quais setores ou zonas da cidade a ocupação e o adensamento devem ser estimulados.

Planejamento e efetivação da notificação: um tema pouco conhecido

Os resultados da pesquisa indicam que é limitado o conhecimento sobre a aplicação do PEUC. Muitos municípios, de forma equivocada, entenderam que para dar efetividade ao PEUC bastaria aprovar uma legislação autoaplicável e reunir condições políticas para sua aplicação. Entretanto, para que o instrumento cumpra suas finalidades, vários outros fatores devem ser considerados, tais como a dinâmica do mercado imobiliário local e os recursos administrativos disponíveis para a aplicação, incluindo todos os elementos necessários ao adequado planejamento e à gestão do instrumento.

A aplicação do PEUC não é tarefa simples. Em relação ao modelo de planejamento e de gestão, são muitas as dificuldades detectadas: dos cadastros municipais – desatualizados e não integrados – até a falta de sistemas de planejamento e controle, passando pela limitada capacidade institucional e pela ausência de estratégia de aplicação.

¹⁹ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divide a rede urbana brasileira em metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona ou centros locais. Para uma discussão detalhada, ver: IBGE. *Regiões de Influência das Cidades*. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

Anteriormente à efetiva aplicação do instrumento – entre a regulamentação geral, disposta no corpo do Plano Diretor e da lei específica (se houver), e o início das notificações –, uma série de ações deve ser realizada: identificação do universo notificável, delimitação do conjunto de imóveis a ser efetivamente notificado, escalonamento ou priorização das notificações, arranjo institucional, produção de documentos subsidiários da notificação, regulamentação administrativa e capacitação da equipe envolvida.

Cumpre enfatizar que a observância das normas e a adoção de procedimentos administrativos adequados são condições necessárias para aplicação dos instrumentos, mas, quando não observados, podem comprometer ou anular o ato de notificação. *Palmas*, por exemplo, diante de irregularidades e das incorreções procedimentais, optou por cancelar as 250 notificações realizadas em 2011 para promover correções necessárias e recomeçar o processo.

A definição de um universo de notificação e priorização

A primeira tarefa e dificuldade encontrada pelos municípios é identificar o universo notificável. O cadastro imobiliário municipal é a fonte mais utilizada para a identificação dos imóveis não edificados e subutilizados, tanto no momento dos estudos que fundamentam o Plano Diretor e a lei específica quanto no estágio de planejamento para a aplicação do instrumento. Porém, segundo os municípios investigados, os cadastros imobiliários apresentam lacunas ou imprecisões, as quais os tornam, muitas vezes, uma base pouco confiável de pesquisa e indicam a necessidade de consulta a outras fontes de informação.

A identificação dos imóveis não utilizados é mais complexa, já que, nesse caso, não se pode recorrer ao cadastro imobiliário municipal. O acesso a informações de concessionárias de serviços públicos (água, luz e gás), assim como dados da Contribuição para o Custo do Serviço de Iluminação Pública (CCSIP), foi adotado nos casos de *São Paulo* e *São Bernardo do Campo*. Embora os dados das concessionárias ofereçam um pouco mais de segurança sobre a não utilização, ainda assim não é imune a falhas.

As vistorias têm sido empregadas para identificar e melhor caracterizar a situação do imóvel, seja ele não edificado, subutilizado ou não utilizado. O procedimento de aferição em campo permite

chegar a um universo notificável mais próximo do real. Entretanto, para realizar essa ação, é preciso viabilizar condições institucionais, quase sempre ausentes, como contratação ou disponibilização de técnicos para executar essa tarefa.

A identificação correta do conjunto de imóveis notificáveis permite fazer exclusões no sentido de atender aos critérios definidos pela legislação municipal (coeficiente de aproveitamento mínimo, área do lote ou gleba e localização) ou eliminar imóveis isentos, como áreas públicas, assentamentos precários ou unidades de conservação ambiental, entre outros. Essa ação evita procedimentos administrativos de impugnação ou questionamentos judiciais, além de ser fundamental para formulação de uma estratégia de aplicação.

Entende-se como estratégia de aplicação a distribuição das notificações no tempo e no espaço, permitindo estabelecer uma priorização ou escalonamento. Do universo notificável, qual deve ser o conjunto de imóveis a notificar e em que tempo? Essa questão não foi enfrentada pela maioria dos municípios e pode comprometer a eficácia do instrumento.

No caso de *Maringá*, na primeira etapa, sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Urbanismo, foram notificadas áreas localizadas nos anéis central e intermediário da cidade: a intenção do município foi dar uso a imóveis ociosos em perímetros com melhor infraestrutura instalada. Já na segunda etapa, coordenada pela Secretaria de Fazenda e Gestão, foram notificadas áreas em todo o perímetro urbano, incluindo, como mencionado anteriormente, o anel mais periférico da cidade, o qual não dispunha de infraestrutura consolidada em toda a sua extensão. O município sequer conhecia a espacialização das áreas notificadas.

Em *Goiânia*, o Plano Diretor municipal definiu que o instrumento era aplicável em toda a Macrozona Construída, a qual correspondia a 71% do território municipal. Embora a lei específica do PEUC²⁰ contivesse uma priorização dos imóveis ociosos nos bairros mais centrais (Grupo I) com relação aos demais bairros (Grupo II) para fins de cumprimento da obrigação, ainda assim o conjunto de imóveis notificáveis alcançava uma escala que fazia com que o instrumento deixasse de ser empregado estrategicamente. A grande proporção e extensão dos vazios urbanos

²⁰ Lei Complementar nº 181, de 1º de outubro de 2008 (Goiânia, 2008).

em Goiânia foram temas de vários estudos acadêmicos (Rezende, 2011). Por pressão dos proprietários locais, que buscavam valorizar seus imóveis, o perímetro urbano foi sucessivamente ampliado, englobando chácaras de recreio e áreas rurais remanescentes no meio urbano. Pretender que o PEUC seja capaz de resolver essa questão é remeter ao instrumento a resolução de questões que extrapolam sua finalidade. A notificação de 1.446 imóveis em 2014, sem considerar a capacidade de absorção dessas áreas pelo mercado imobiliário e setor público, em um curto espaço de tempo, demonstra a inadequação do planejamento da aplicação do instrumento.

Em relação ao escalonamento, há municípios que estabeleceram apenas o setor da cidade que seria notificado prioritariamente sem definir um limite de tempo, como *São Paulo*; outros, como *Santo André* e *São Bernardo do Campo*, associaram tempo e espaço (setor da cidade).

No caso de *São Bernardo do Campo*, a divisão de etapas para aplicação do instrumento adotou como

critérios a proximidade com o centro da cidade (quanto mais central a localização, maior a oferta de infraestrutura) e a necessidade de favorecer a disponibilização de áreas para a produção de HIS. Assim, a primeira etapa priorizou a notificação das ZEIS 2, destinadas à provisão habitacional, e os imóveis localizados nos bairros situados entre as duas maiores centralidades (Centro Principal e Centro de Rudge Ramos). A segunda etapa correspondeu a um anel envoltório desses bairros, enquanto a terceira e última etapa atingiu os bairros mais periféricos da Macrozona Urbana (Figura 3).

O município de *São Paulo* definiu a execução de uma etapa inicial de notificações, denominada “1º Piloto”, composta por 141 imóveis, dos quais 68 não utilizados, 61 não edificados e 12 subutilizados, localizados no perímetro da Operação Urbana Centro e nas ZEIS 2 e 3. Trata-se de uma estratégia de indução da função social da propriedade dirigida prioritariamente aos imóveis localizados na região central (Figura 4) e à liberação de terrenos para produção de HIS.

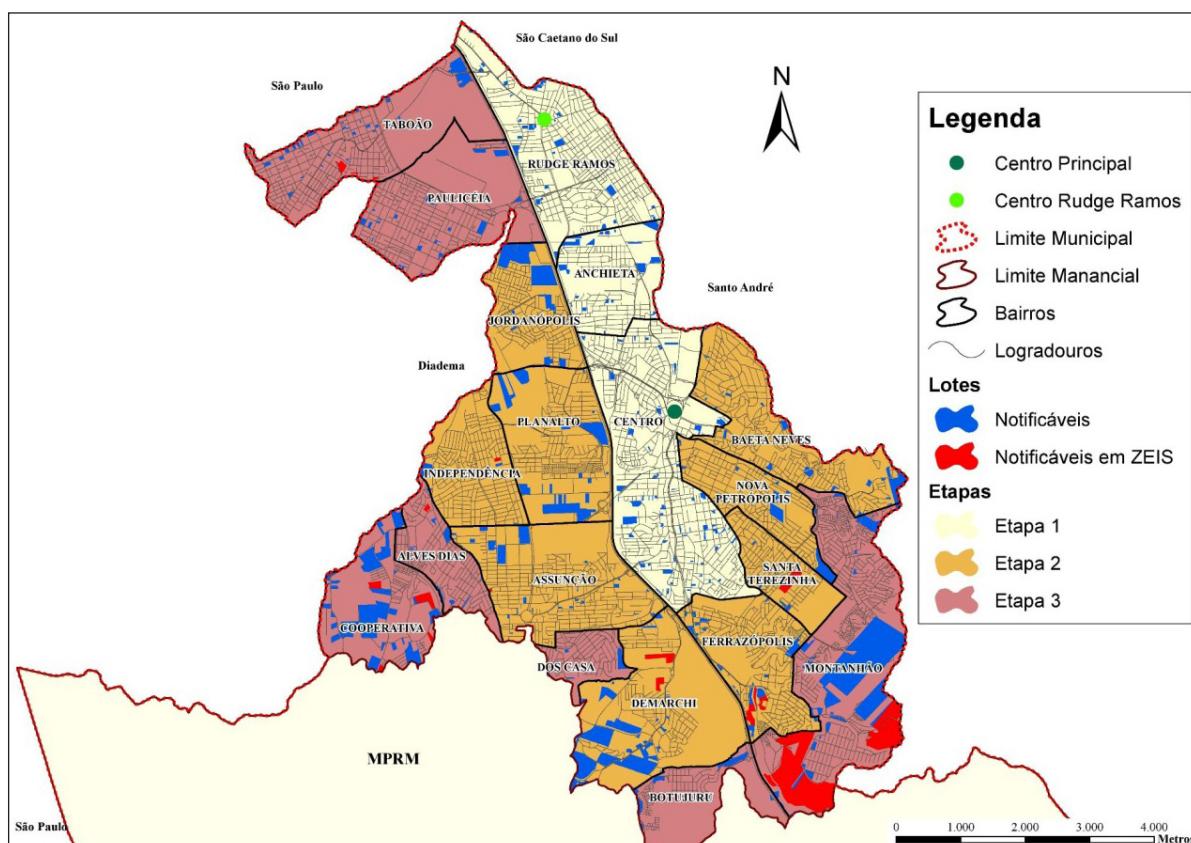


Figura 3 - Escalonamento das notificações em São Bernardo do Campo (SP)
Fonte: Denaldi et al. (2015).



Figura 4 - Imóvel não utilizado notificado para PEUC em São Paulo (SP)
Fonte: Denaldi et al. (2015).

Dentre os municípios pesquisados, *Santo André* definiu o modelo de escalonamento mais complexo, combinando zoneamento, área e coeficiente de aproveitamento mínimo dos imóveis notificáveis. As etapas formaram um gradiente que avançava dos maiores para os menores lotes e dos menores para os maiores coeficientes de aproveitamento.

Organização institucional e procedimentos administrativos

O arranjo institucional, isto é, a definição das áreas, setores ou organismos envolvidos na aplicação do PEUC, suas atribuições e o desenho dos fluxos entre elas, mostrou-se variável conforme a estrutura e o porte da administração municipal. O PEUC pode ser um dentre outros tantos projetos ou tarefas da equipe, pode ter um profissional destacado para cuidar de forma exclusiva da gestão do instrumento ou dispor, como no caso de *São Paulo*, de uma estrutura maior criada especificamente para efetivar a sua implementação²¹.

Os casos pesquisados indicam, no entanto, que três setores são fundamentais e estão quase sempre presentes nos arranjos: o planejamento e o controle urbano, o setor de finanças e a procuradoria do município. Houve municípios em que a coordenação dos trabalhos ficou a cargo da área de finanças (caso de Maringá e de Palmas) e em alguns outros essa

²¹ *São Paulo* criou em 2013, por meio da Lei nº 15.764, o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP).

função foi atribuída ao setor de planejamento, o que é mais adequado, tendo em vista que o PEUC não é um instrumento tributário.

É recomendável que o município, por meio de um decreto, estabeleça os procedimentos administrativos e parâmetros para aplicação do PEUC, disciplinando: critérios de enquadramento do imóvel no instrumento, escalonamento das notificações, parâmetros para isenções, atribuições e competências dos órgãos envolvidos. Apesar da importância dessa norma reguladora, tanto para orientar os trabalhos das áreas envolvidas quanto para dar transparência ao processo de notificação e facilitar o controle social, apenas os municípios de *Santo André*, *São Bernardo do Campo* e *São Paulo* valeram-se de decretos municipais para regulamentar as previsões legais.

Dentre os vários procedimentos que decorrem da aplicação do PEUC, um dos que requer muita atenção e gera insegurança para os municípios é o ato da notificação. Há dúvidas não sanadas no campo da interpretação jurídico-legal que carecem de uma clara definição em instância apropriada: as notificações, por exemplo, podem ser realizadas pelos Cartórios de Registros de Títulos e Documentos, como ocorreu em *Maringá*, ou devem ser encaminhadas, necessariamente, por funcionários do Poder Público Municipal? Além disso, a notificação, sem contrariar o que dispõe o EC, pode ser encaminhada por via postal quando o proprietário não reside no município?

A entrega da notificação não é algo simples. O rito estabelecido pelo EC de que a notificação seja feita por edital, quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação presencial, esbarra em dificuldades frequentes de incorreção ou desatualização do endereço do proprietário, inclusive no registro de imóveis. O aporte de recursos materiais e financeiros para a execução das notificações precisa ser ampliado na hipótese, não desprezível, de haver a necessidade de notificar proprietários não residentes no município. Exemplo desse tipo de situação é o caso de *Palmas*, onde grande parcela dos proprietários reside fora do município.

A questão da notificação encaminhada pelo correio, a garantia de seu recebimento pelo proprietário e a sua validade são temas que precisam ser debatidos. Os municípios de *São Bernardo do Campo* e de *São Paulo* previram em seus decretos regulamentadores a entrega da notificação pelo correio, mediante carta registrada com aviso de recebimento (AR), quando o

proprietário não reside no município. Outros municípios não regulamentaram a questão, mas também utilizaram esse meio. Todas as 1.446 notificações emitidas pelo município de *Goiânia* em 2014 foram enviadas pelo correio.

De acordo com o EC, se o proprietário a ser notificado é pessoa jurídica, a notificação deve ser entregue a quem tenha poderes de gerência geral ou administração, o que igualmente impõe dificuldades, pois é preciso não apenas localizar o endereço da empresa proprietária, mas também seu representante legal, que deverá qualificar-se como tal. Ademais, mudanças na razão social da empresa proprietária, sem anotação no registro de imóveis, é outro tipo de ocorrência que, por vezes, interpõe-se à notificação.

Uma vez efetivada a notificação, há que ser respeitado o prazo para impugnação por parte do proprietário. Os pedidos de impugnação são numerosos e representam um percentual alto em relação ao universo de imóveis notificados. Nos casos de *Maringá* (1^a etapa), *São Bernardo do Campo* e *São Paulo*, corresponderam a 68, 50 e 66%, respectivamente.

Os argumentos apresentados pelos proprietários são de diferentes tipos ou naturezas. Registram-se alegações que podem exigir revisão de procedimentos, tais como: existência de projeto aprovado, em aprovação ou ainda obra em andamento; imóvel com exploração agrícola; imóvel com restrições ambientais. No entanto, também surgem alegações que são destituídas de fundamentação, por exemplo, a invocação do direito de propriedade e a dificuldade de venda do imóvel.

A averbação das notificações em cartório é outra etapa de difícil cumprimento. A instrução incompleta ou inadequada dos processos resulta em notas devolutivas dos Cartórios de Registro de Imóveis. As principais exigências registrais que geram devolutivas são: comprovação de que o notificado é representante do proprietário; notificação de todos os titulares de domínio; divergência entre o cadastro imobiliário municipal e a certidão de matrícula; prova de três tentativas de notificação e de cópia da publicação (quando feita por edital).

Monitoramento e controle

A boa aplicação do IPTU progressivo no tempo demanda que os municípios mantenham um acompanhamento permanente dos imóveis notificados,

monitorando se as obrigações decorrentes do PEUC foram atendidas nos prazos estabelecidos na legislação municipal. Caso isso não ocorra, o órgão fazendário deve ser comunicado para instituir a progressividade no exercício fiscal seguinte.

A ausência de controle pode comprometer a eficácia dos instrumentos, permitindo, por exemplo, que, na falta de um sistema de monitoramento eficiente, o proprietário venha a eximir-se da obrigação que lhe foi imputada no decorrer do processo de licenciamento. Além disso, a atenção e os cuidados dispensados na etapa de aplicação podem contribuir para que os prazos impostos pela lei não sejam distendidos.

Não obstante a relevância do monitoramento como uma atividade permanente que pode, inclusive, reorientar a aplicação do instrumento, a pesquisa constatou que esse procedimento é, certamente, um dos pontos frágeis das experiências, mesmo nos municípios onde a implementação do instrumento está mais avançada. *São Bernardo do Campo*, por exemplo, controlava a aplicação do PEUC por meio do registro da evolução de cada um dos processos administrativos em uma planilha eletrônica preenchida manualmente, o que apresenta limitações, mas, ainda assim, é o melhor sistema de monitoramento encontrado. *Maringá*, por sua vez, apesar de ser o município com a trajetória mais consolidada de aplicação do PEUC, não contava com um sistema de monitoramento e de controle das ações pós-notificação. A sistematização de informações sobre a experiência em curso foi realizada pela equipe de pesquisa, responsável também pela orientação da produção dos mapas com a localização dos imóveis notificados.

Destaca-se que, no caso de *Maringá*, há indícios de situações de exclusão de imóveis do PEUC mediante a apresentação, pelos proprietários notificados, de certidões de viabilidade emitidas pelo município em licenciamentos iniciados, mas que não tiveram prosseguimento. Tal procedimento, somado à falta de acompanhamento dos processos, permite que os proprietários escapem das obrigações impostas pelo PEUC.

As prefeituras municipais geralmente possuem alguns sistemas de informação com finalidades distintas, quase sempre dispersos e não integrados, dentre os quais: sistemas de manutenção do cadastro imobiliário, de controle de processos e protocolo, e de controle urbano, além do Sistema de Informações Geográficas (SIG). O cotidiano da aplicação do PEUC

exige a interface constante com esses sistemas, tanto para consulta – para pré-selecionar os imóveis, subsidiar a elaboração de laudos ou verificar a existência de projetos ou alvarás expedidos – quanto para sua permanente alimentação com informações geradas a partir da aplicação do instrumento.

Observou-se que os municípios não contavam com o suporte de um sistema de informação específico e automatizado para o gerenciamento do PEUC que permitisse documentar todos os procedimentos e monitorar as ações e as intercorrências por imóvel.

Conclusão

A pesquisa revela que poucos municípios aplicam ou aplicaram o PEUC e que as iniciativas são bastante recentes, o que compromete a análise de resultados.

A primeira questão que merece destaque é a ausência de uma estratégia espaço-temporal que direcione a aplicação do PEUC e dialogue com as condições de infraestrutura urbana e com a demanda de utilização do universo notificável. A despeito de sua importância, diversos municípios não definiram essa estratégia e também não combinaram a aplicação desse instrumento com outros, como as ZEIS, que teriam o potencial de ampliar a oferta de imóveis para provisão habitacional de interesse social. Houve casos de municípios em que predominou o viés tributário. Também houve casos em que os resultados contrariaram a finalidade do instrumento, como na segunda etapa de aplicação do PEUC em *Maringá*, que poderia contribuir para a expansão da malha urbana. Tendo em vista que os municípios brasileiros apresentam diferentes características e especificidades, a tipologia de cidade, a dinâmica econômica e as características do mercado imobiliário local e regional, assim como as características do meio físico, requerem diferentes estratégias e podem até indicar a pertinência (ou não) da aplicação do instrumento.

Outra questão relevante identificada pela pesquisa diz respeito à relação entre o universo de imóveis notificados para PEUC e a capacidade de utilização pelo setor público e privado. Nos casos dos municípios estudados, observou-se uma tendência, ainda que de forma escalonada, de notificação do conjunto de vazios urbanos acima de determinada área e coeficiente de aproveitamento. Entretanto, pode não ser eficaz notificar para PEUC todo o estoque de terras vazias do

município de uma só vez, se esse universo for muito maior do que a capacidade de absorção do mercado e do setor público em determinado tempo.

A pesquisa também evidenciou que a aplicação do PEUC não se resume à notificação e que sua aplicação não é tarefa simples. Pelo contrário, é complexa, pois envolve muitos procedimentos administrativos, articulação institucional, produção de informação e construção de respostas, muitas vezes, em contextos de limitada capacidade administrativa.

Nesse aspecto, observou-se que a fase preliminar de planejamento da aplicação do PEUC não tem recebido a devida atenção. Muitos municípios iniciam as notificações antes mesmo de terem o domínio do universo notificável, do delineamento de estratégias espaço-temporais relacionadas às diretrizes da política urbana e da definição de mecanismos de acompanhamento e controle das ações pós-notificação.

O controle e o monitoramento da aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo são fundamentais para garantir o cumprimento de sua finalidade de ordenamento territorial e de combate à retenção especulativa dos imóveis. Vários municípios que já vinham aplicando o instrumento desconheciam a espacialização dos imóveis notificados e não haviam estabelecido mecanismos para verificar e acompanhar de forma adequada a “reação” dos proprietários. Nesses casos, a eficácia dos instrumentos ficou comprometida.

A aplicação do PEUC não se encerra no ato da notificação, pois envolve um conjunto de ações como: aplicação simultânea de outros instrumentos urbanísticos, monitoramento para verificação do cumprimento das obrigações, diálogo com os proprietários notificados e, em alguns casos, estratégias de financiamento público e privado. Também requer o acompanhamento da reação do mercado imobiliário e o rebatimento da conjuntura macroeconômica sobre o espaço urbano.

Por fim, observou-se, em alguns casos, que a aplicação do PEUC se afastou das finalidades previstas no ideário da Reforma Urbana. Confirma-se que o cumprimento da função social da propriedade não é necessariamente inerente à aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no EC. Além disso, as estratégias de produção e de financiamento da cidade apresentam lógicas que nem sempre convergem com as finalidades pretendidas com a aplicação desses instrumentos. Mesmo nos casos em que a aplicação se aproxima do referido ideário, sua eficácia está relacionada com os projetos e as estratégias dos agentes que moldam a organização e a intervenção territorial do Estado.

Referências

- Bassul, J. R. (2010). Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In C. S. Carvalho, & A. C. Rossbach (Eds.), *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidade, Aliança das Cidades.
- Bossi, W. M. (2009). *Diadema, planejamento e realidade: o que muda com os planos diretores* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Brajato, D. (2015). *A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)* (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André.
- Denaldi, R., Souza, C. V. C., Brajato, D., Frota, H. B., & Correa, L. F. M. (2015). *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação* (Série Projeto Pensando O Direito, No. 56). Brasília: Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Faria, J. R. V. (2013). Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In *Anais do XV Encontro da ANPUR (ENANPUR): desenvolvimento, planejamento e governança 30 anos da ANPUR*. Recife: ANPUR.
- Ferreira, J. S. W. (2009). O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In R. Denaldi, & J. Santa Rosa (Eds.), *Curso a Distância: planos locais de habitação de interesse social*. Brasília: Ministério das Cidades.
- Goiânia. (2008, 1 de outubro). *Lei Complementar nº 181, de 1 de outubro de 2008. Dispõe sobre Solo Urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado em regulamentação ao Art. 135 da Lei 171/2007 – Plano Diretor, altera as Leis Complementares n. 5.040/75 – Código Tributário Municipal, 171/2007 – Plano Diretor de Goiânia, e, 177/2008 – Código de Obras e dá outras providências*. Goiânia: Diário Oficial Município de Goiânia. Recuperado em 15 de janeiro de 2015, de http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2008/lc_20081001_000000181.html
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010). *IBGE Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 15 de janeiro de 2015, de <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>
- Maricato, E. (2010). O Estatuto da Cidade Periférica. In C. S. Carvalho, & A. C. Rossbach (Eds.), *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidade, Aliança das Cidades.
- Maricato, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Rezende, D. A. (2011). *Áreas rurais remanescentes no meio urbano: o Plano Diretor e o ordenamento territorial de Goiânia* (Dissertação de mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia.
- Santo Amore, C. (2013). *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Santos, O. A., Jr., & Montandon, D. T. (2011). *Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles.
- São Bernardo do Campo. (2011, 21 de dezembro). *Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo e dá outras providências*. São Bernardo do Campo: Diário Oficial do Município de São Bernardo do Campo. Recuperado em 15 de janeiro de 2015, de <https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2011/619/6184/lei-ordinaria-n-6184-2011-dispoe-sobre-a-aprovacao-do-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias?q=6184>
- Saupe, N., Jr. (2007). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris.
- Souza, C. V., & Uemura, M. M. (2012). Projeto Eixo Tamanduatehy: origem e trajetória. In R. Denaldi (Ed.), *O desafio de planejar a cidade: política habitacional e urbana de Santo André/SP (1997-2008)*. São Paulo: Annablume.
- Souza, M. L. (2013). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos* (9. ed., Vol. 1). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Recebido: Jan. 15, 2016

Aprovado: Abr. 15, 2016